

*Políticas Sociales en Argentina: de la Sociedad de Beneficencia a la
focalización compulsiva*

MPA Juan Carlos Aguilo.
Mendoza, Argentina, Octubre de 2005

INDICE

INTRODUCCIÓN	página	3
I. REFLEXIONES ACERCA DEL CONCEPTO DE POLITICA SOCIAL	página	5
II. LAS POLITICAS SOCIALES Y SUS DISTINTAS MODALIDADES DE IMPLEMENTACION EN LAS DIFERENTES ETAPAS DEL DESARROLLO ARGENTINO	página	9
II.1 La formación del estado nación	página	9
II.2 El capitalismo oligárquico	página	12
II.3 El estado regulador-interventor	página	14
II.4 Crisis del estado regulador-interventor	página	18
III. NUEVAS FORMAS DE IMPLEMENTACION DE LAS POLITICAS SOCIALES O RETIRO DEL ESTADO	página	21
IV- CAPITAL SOCIAL Y EMPODERAMIENTO. REDESCUBRIENDO LA SOCIEDA LUEGO DE LA DEVASTACIÓN NEOLIBERAL	página	23
CONCLUSIONES	página	26

Introducción

El objetivo del presente trabajo es el de presentar a través de un recorrido histórico por las distintas etapas de desarrollo del Estado-Nación argentino las concepciones imperantes sobre la cuestión social y consecuentemente, mostrar el sistema de políticas sociales desarrollado a partir de la concepción anterior. La matriz analítica que guía el mencionado recorrido se asienta en la idea central de que cada sociedad determina la forma de resolución de sus problemas a partir de una concepción hegemónica que en un período dado se encarga de reconocer, entender y explicar esos problemas. Es decir, a partir de la manera en que cada sociedad reconoce y entiende la cuestión social se desarrolla un marco explicativo que sienta las bases a partir de las cuales se estructuran las instituciones y las prácticas destinadas a intervenir sobre las situaciones problemas reconocidas.

El otro elemento central de nuestra matriz analítica es la concepción de política social desarrollada en el punto. En este trabajamos sobre la noción de política social teniendo especial cuidado en reconocer el limitado campo de la planificación estatal en el marco de los atributos definitorios de la sociedad capitalista. Asimismo, permea la construcción de este concepto la idea central mencionada de que las construcciones simbólicas hegemónicas imperantes en una sociedad determinada en un momento determinado determinarán la forma de explicar y resolver los problemas reconocidos a partir de aquella construcción.

Esta toma de posición teórica nos determina la forma adoptada para el desarrollo posterior del trabajo. Presentaremos a través del mismo un análisis histórico referenciado en la realidad argentina las distintas formas concretas que han adoptado las políticas públicas sociales desde mediados del siglo pasado hasta la actualidad. Nuestra creencia es que debemos entender y explicar el despliegue concreto en cada etapa histórica de las nociones teóricas esbozadas para concluir con el proceso de desentrañamiento de los procesos por estas definidas.

Con el mismo sentido es que no entendemos estos procesos sino como acciones particulares que forman parte de las acciones globales de una específica estructura estatal determinada/determinando la concreta relación estado-sociedad-mercado en un momento histórico dado. Por estas razones es que en las etapas del desarrollo argentino que definiremos nos detendremos a observar la estructura, organización y relaciones que presente la tríada mencionada (estado-sociedad-mercado).

A partir de esta primera observación, pondremos énfasis en el entendimiento de las formas adoptadas por la política social ya que no podemos entenderla y explicarla en un período dado sin tener en cuenta los elementos centrales definitorios de la estructura socioeconómica y del estado.

Debido a que las políticas sociales en la Argentina tomaron forma a partir de la segunda mitad del presente siglo en el marco del estado regulador-interventor y que las nuevas formas de implementación de las mismas aparecen a partir de la crisis sufrida por aquel desde principios de los años ochenta pondremos énfasis en el desarrollo de los puntos y .

Finalmente en el punto mostraremos las características y elementos de las nuevas formas de implementación de las políticas sociales que nos permiten afirmar que éstas recomendaciones actuales ocultan, en sus objetivos de eficiencia y racionalización, un retiro de la participación estatal vehiculizado en una importante cantidad de nuevos requisitos y

aportes que se le exigen a los potenciales beneficiarios de la política. En este punto, haremos breve referencia a los conceptos de capital social y empoderamiento intentando presentar nuestra posición de que vienen a reemplazar las concepciones “noventistas” que enmascararon el retiro de la responsabilidad estatal en la resolución de la cuestión social.

I. Reflexiones acerca del concepto de política social

Consideramos que una primera tarea a realizar es clarificar que cuando se habla de las políticas sociales estamos haciendo referencia a dos tipos de fenómenos. Por un lado están las acciones concretas que el estado realiza en las denominadas áreas sociales y por el otro está toda la gama de discursos, producidos desde los ámbitos académico, técnico o político, que pretenden dar cuenta respecto a los objetivos y formas que toman y/o debieran tomar esas acciones estatales.

Si privilegiamos el análisis del primer tipo de fenómenos nos detendremos a observar las concretas formaciones históricas que han asumido las políticas sociales a lo largo de la historia de un país. Es evidente que para poder realizar esta tarea debemos tener previamente definidas las áreas sociales, para de esta manera poder analizar las políticas que en ellas se implementaron e implementan.

Si optamos por analizar la producción académica o las menciones que al tema de las políticas sociales hay en los discursos políticos, nos encontraremos imbuídos en discusiones más teóricas respecto al qué persiguen las políticas sociales y cómo deberían hacerlo. Aparecerá entonces, el tema de la pobreza, del bienestar, de la solidaridad, de la responsabilidad social, en definitiva, de la equidad. Discutiremos entonces si la política social tiene instrumentos para garantizar (o tender) a la equidad social; si esta es tarea de la política económica y le queda a la política social la tarea compensatoria de los efectos indeseados de aquella; si debe la política social proponerse la formación de capital humano adaptado a las nuevas condiciones productivas de la sociedad; si concebimos la política social como parte integral de las políticas públicas, y por lo tanto, imposible de analizar aisladamente; o por el contrario, adherimos al análisis parcializado de los diferentes sectores sociales.

A nuestro juicio, resulta evidente que la tarea no consiste en optar por uno de los dos caminos evitando el otro, sino que, por el contrario, el análisis del fenómeno debe ser integral. Es decir, debemos discutir qué son (fueron) las políticas sociales y qué persiguen (persiguieron), al mismo tiempo que enriquecemos el análisis con las concretas formas adoptadas por éstas en cada etapa histórica.

Y esto porque es imposible intentar conceptualizar el fenómeno de las políticas sociales desligado del tipo de estado en que se producen (producían) y del modelo de crecimiento existente (adoptado) en una sociedad en un momento determinado. El análisis histórico concreto no sólo nos permitirá especificar las conceptualizaciones del fenómeno sino que las determinará notablemente, debido a que en cada etapa histórica, cada sociedad define con precisión los umbrales mínimos por debajo de los cuales un sujeto puede hacerse acreedor de una prestación estatal. Define, además, el contenido, la cantidad, la forma y el origen del financiamiento de esta prestación. E incluso, como lo veremos en los orígenes de las políticas sociales en el siglo pasado, la existencia o no de "lo social" como problema a resolver.

En definitiva, la existencia o no de un fenómeno llamado política social o políticas sociales está profundamente determinado por el tipo de estado presente en la sociedad estudiada y por lo tanto, por el modelo de crecimiento adoptado en esa sociedad en el período analizado.

Estas apreciaciones no significan que neguemos la posibilidad de realizar un estudio analítico respecto al fenómeno que nos permita producir comparaciones y juicios críticos. Todo

lo contrario, simplemente queremos hacer notar que la naturaleza del fenómeno de las políticas sociales hace imposible un análisis serio del mismo sin las referencias que hemos mencionado. Su naturaleza de acción estatal lo imbuje de toda la problemática sobre el estado y sus formas de acción; y sus objetivos de bienestar social se ven entrecruzados por las discusiones respecto a la equidad y la pobreza. Solamente después de este referenciamiento se puede realizar la tarea de comparación entre las distintas experiencias históricas y la tarea de crítica y reformulación.

Ahora bien, impide esta complejidad del fenómeno encontrar sus especificidades y presentarlo, a los efectos analíticos, diseccionado del resto de los hechos que lo determinan? Creemos que no. Es posible la tarea de encontrar elementos propios que permitirían definir a qué llamamos políticas sociales y, más allá de las determinaciones históricas, separarlas y analizarlas en su especificidad. Es posible en la medida que no olvidemos que analizamos, no un sector previamente delimitado de la realidad, sino que nuestra particular mirada teórica privilegia ciertos aspectos, relaciones y estructuras para construir el objeto de análisis. "Objeto teórico"¹ producido desde el discurso y no impuesto empíricamente por lo real.

Las apreciaciones y salvedades introducidas se ven reforzadas al momento en que nos dirigimos a intentar esta disección y caracterización del fenómeno. No hay una amplia coincidencia en la bibliografía consultada respecto a la denominación del mismo. Algunos autores hablan de "las acciones estatales que tienen como misión garantizar el bienestar"² y otros de "planificación social"

Creemos que, a partir del análisis de la bibliografía de los expertos en la materia y de la observación empírica, estamos en condiciones de presentar los elementos que caracterizan al fenómeno y permiten la construcción del "objeto teórico" denominado políticas sociales.

El primer elemento definitorio es que resultan ser actividades estatales. Es decir, regulación, intervención o acción del estado. Esta característica es compartida con el resto de las políticas públicas. Supone la aceptación de la plausibilidad de la intervención estatal (veremos que la concepción liberal sobre el estado en las primeras épocas del capitalismo industrial planteaba la no existencia del estado o la mayor prescindencia posible de sus intervenciones).

El segundo elemento importante es que estas acciones se traducen en la regulación, provisión o disposición por parte del estado de ciertos bienes y/o servicios. Lo entendemos así aún cuando el estado no realice concretamente la provisión y lo haga a través de otras instituciones no estatales, debido a que esta modalidad basa su existencia en una decisión estatal.

El tercer elemento es que estos bienes y/o servicios se pueden disponer para toda la sociedad, para ciertos grupos caracterizados previamente o para ciertos individuos calificados con antelación. La definición de quiénes son los receptores de estas acciones estatales (la "población objetivo" de hoy) se encuentra íntimamente relacionada con (determinada por) con el cuarto elemento que caracteriza al fenómeno.

Este es uno de los más importantes y definitorios. Se refiere a cuál es el objetivo de las políticas sociales. Esto es, producir una mejora en la distribución original del ingreso en una sociedad; reducir los niveles de pobreza existentes; capacitar recursos humanos para la

¹ BOURDIEU, P., J.C. CHAMBOREDON Y J.C. PASSERON (1994); página 51.

² OFFE, Claus; en LO VUOLO, R. comp. (1995); página 83.

economía; tender al bienestar de la población; asegurar condiciones equitativas de ingreso al mercado para todos los miembros de la sociedad; generar clase media; prever y amortiguar conflictos sociales; asistir a los desvalidos e indigentes.

Como puede observarse, en virtud del qué surgirá el cómo y el para quién, y el qué o para qué está reconocido para una sociedad determinada en un momento determinado. Este reconocimiento implica un umbral de situaciones por abajo del cual, quienes se ven afectados por éstas, se encuentran en condiciones de ser beneficiarios de la acción estatal que tienda a llevar esa situación indeseada por arriba del umbral mínimo definido.

Es necesario aclarar algunos aspectos adicionales respecto a esta concepción de lo deseado e indeseado que cada sociedad construye. Por un lado, esta no es una construcción exenta de luchas de los distintos grupos sociales que presionan para definir esta concepción de la manera más favorable para ellos; por otro, estos mismos grupos se resisten a ampliar los beneficios de esta concepción cuando esto significa que van a asumir los costos de su financiamiento. En definitiva, esta no es una concepción estática, y coherentemente con las apreciaciones presentadas al comienzo de este punto, se ve constantemente redefinida y con ella el qué, quiénes y cómo de la política social.

Presentaremos la definición conceptual a partir de estas cuatro características seleccionadas. Entendemos que es factible decir algo sobre el fenómeno empírico "políticas sociales" más allá de estas. Pero esta es nuestra opción teórica y analítica, que nos permitirá observar las variaciones en el fenómeno a partir del análisis de sus características en los distintos momentos históricos. Y sobre todo, nos permitirá mostrar cuáles son las modificaciones de éstas que se ven reforzadas por el clima cultural posmoderno en el capitalismo globalizado del fin del siglo.

Entonces, a partir de la construcción societal respecto de cuáles son las condiciones mínimas por debajo de las cuales es inaceptable encontrar afectados individuos de esa sociedad, encontramos regulaciones y prestaciones estatales tendientes a la superación de la situación indeseada. Dicho de otra manera, las políticas sociales son las regulaciones y acciones estatales que tienen como objetivo la superación de situaciones indeseadas que afectan a individuos o grupos en una sociedad determinada.

Como hemos dicho, es en cada sociedad concreta que se define, al mismo tiempo, las situaciones indeseadas y si es responsabilidad societal su resolución (es decir la existencia o no como problema social) y los individuos afectados por las mismas; este reconocimiento del problema social y sus afectados determina la regulación e intervención estatal en la resolución de los problemas definidos (al punto de que en muchos casos esta resolución es elevada a rango constitucional) a través de prestaciones o acciones (directas o indirectas) por parte de los distintos niveles del estado.

Podemos especificar más este mecanismo, las situaciones indeseadas que cada sociedad analiza se refieren a aquellas "condiciones, riesgos y contingencias"³ que afectan a los sujetos en forma individual. Es decir, aquella situación que afecta a un sujeto y que lo hace estar en diferentes condiciones respecto al resto de los individuos para desempeñarse en los distintos ámbitos sociales. Veremos más adelante que, no solo es materia de definición social el qué de la situación indeseada (condiciones, riesgos y contingencias) sino que es a partir de un determinado momento histórico que la sociedad se asume como responsable de la situación de pobreza que afecta a determinados grupos o individuos. Se pasa entonces de la

³ OFFE, Claus; en LO VUOLO, R. comp. (1995); página 84.

concepción de la responsabilidad individual sobre la pobreza a la de responsabilidad social acerca de la misma.

Antes de pasar al segundo elemento de nuestra definición, queremos plantear que lo anterior nos remite al tema de la cuestión social en el sentido que lo planteara Robert Castel⁴. Es decir, "la *cuestión social* se refiere, entonces, a la puesta en escena de esa falla estructural del capitalismo moderno cuya emergencia, expresada en términos del problema del *pauperismo*, los especialistas ubican en el siglo XIX, cuando los conflictos toman una forma tal que ya no pueden ser resueltos por la vieja filantropía. Comienza entonces el largo proceso de constitución de tal *cuestión* en *cuestión de Estado* y de *estatalización* paulatina de las intervenciones sociales a cargo, hasta entonces, de las instituciones de la caridad y las sociedades filantrópicas"⁵. Es decir que ha partir del momento en que determinadas problemáticas sociales (como el pauperismo en los inicios del capitalismo) pusieron en discusión el funcionamiento de la sociedad surgieron las decisiones estatales de intervenir de una manera positiva para resolverlas y evitar la posibilidad de concreción de formas de organización social alternativas.

Podemos entonces pasar a establecer el segundo elemento definitorio de las acciones y regulaciones que entendemos como específicamente "sociales" para diferenciarlas del conjunto de las acciones estatales. Estamos refiriéndonos a aquellas regulaciones y acciones estatales que remiten a la situación indeseada definida en el párrafo anterior. Es decir, una sociedad puede también definir en un momento determinado que es el estado el que debe proveer la infraestructura caminera del país y realizar con recursos públicos las obras pertinentes. Esta política pública no es "social", para nosotros es "social" aquella política pública que pretende la resolución de situaciones indeseadas definidas socialmente que afectan a los individuos o grupos en cuanto a su situación y condiciones particulares diferenciales respecto al umbral mínimo aceptado en la sociedad.

Es importante recalcar que la definición en el mismo movimiento de la situación indeseada y los afectados conlleva su opuesto positivo, es decir, cuáles son los objetivos a perseguir por las políticas sociales. Así pues, en la medida que se eleva y amplía el umbral de las situaciones indeseadas se hacen más generosos e importantes los objetivos perseguidos. Al punto de poder llegar a pretender la mejora en la distribución del ingreso a través de las intervenciones estatales.

Creemos necesario volver a mencionar que en la aludida definición societal respecto a los objetivos y beneficiarios de la política social juega un papel central el tema del origen de los recursos para su financiamiento. En relación a éste algunos autores plantean una clasificación de las políticas sociales en dos sectores: aquellas políticas sociales (salud, educación, promoción social) cuya fuente de financiamiento proviene de egresos del tesoro nacional - y por lo tanto, de la recaudación impositiva - englobadas bajo el nombre de "seguridad social"; y, aquellas que se financian con aportes del salario (en algunos casos se suman aportes patronales) de los beneficiarios de la política, llamadas de "seguro social".

Esta podría ser quizás una forma de definición plausible; podríamos suponer que las verdaderas políticas sociales son aquellas que se financian con recursos genuinos del tesoro nacional y que aquellas que sostienen su financiamiento en el salario no lo serán estrictamente. No hemos utilizado esta clasificación por las siguientes razones: en primer

⁴ "La cuestión social puede caracterizarse por la inquietud acerca de la capacidad para mantener la cohesión social en una sociedad", CASTEL, Robert (1997); página 29.

⁵ GRASSI, Estela (2001); página 3.

lugar, ante un riguroso análisis histórico concreto comienzan a reducirse los ejemplos de política social en el sentido "puro" de seguridad social (en este sentido sería difícil ubicar a la salud, la cual presenta un comportamiento dual en cuanto a su fuente de financiamiento al analizar la experiencia real); en segundo lugar, no podría afirmarse, también luego de realizar el análisis histórico concreto, que en las políticas clásicas caracterizadas como "seguro social" no hayan existido transferencias estatales - más allá de las fuentes originales de financiamiento - para sostenerlas; y, por último, adherir a esta clasificación nos remite a dos tipos de cuestiones que creemos no permiten la construcción del campo conceptual en los términos definidos.

Por un lado, esta definición a partir de la fuente de financiamiento nos remite a toda la problemática de la estructura impositiva presente en la economía nacional en un momento determinado, problemática que también tiene que ver con definiciones societales pero en otro registro de fenómenos estatales; y, estrechamente ligado a lo anterior, nos remite a toda la temática de las transferencias. Es decir, al problema de determinar si cuando el estado gasta recursos en la provisión de bienes y servicios sociales está realizando una transferencia desde los sectores más favorecidos en la distribución del ingreso de la sociedad a los menos favorecidos. Consideramos que los ejercicios a realizar para determinar si realmente existe una transferencia neta entre diferentes sectores sociales en la implementación de políticas sociales corresponden al espacio de la política económica.

No queremos definir las políticas sociales desde los procesos de identificación del gasto social, sino que pretendemos presentar las características que permiten, en el desmembramiento analítico del resto de las políticas públicas, entender sus objetivos, procedimientos y funciones.

Es con esta intención que presentamos la definición conceptual y con la que, en los distintos momentos históricos del desarrollo argentino, analizaremos las políticas públicas intentando mostrar las características y funciones de las políticas sociales.

II. Las políticas sociales y sus distintas modalidades de implementación en las diferentes fases del desarrollo argentino.

El instrumento conceptual definido servirá para analizar y calificar las experiencias concretas de políticas sociales en las diferentes fases del desarrollo del estado argentino. Esta clasificación, que ya fue presentada en otro trabajo⁶, se basa en reconocidos aportes⁷ y privilegia para definir las etapas la consideración de los elementos centrales que definen la tríada estado-sociedad-mercado y sus mutuas relaciones; de esta manera, los puntos de cambio entre las distintas etapas coinciden con los momentos en donde históricamente se produjeron cambios radicales en la estructura y relaciones de la tríada mencionada. Las etapas mencionadas son las siguientes: 1- Formación del estado argentino; 2. El capitalismo oligárquico; 3- El estado regulador-interventor; 4- Crisis del estado regulador-interventor.

II.1 La formación del estado nación

Este período va desde los años previos a la sanción de la Constitución Nacional de

⁶ AGUILO J. C. y J. BERTRANOU (1996); página 4.

⁷ Como los de CAVAROZZI (1978), DI FILIPPO (1989) y GRACIARENA (1984).

1853 hasta comienzos de 1880 coincidiendo con la forma histórica denominada por Graciarena como "Estados nacionales emergentes de las luchas emancipadoras"⁸ y con "la consolidación del capitalismo como orden social predominante"⁹.

En él comienza a estructurarse el Estado-Nación argentino principalmente a partir de la sanción de la Constitución Nacional de 1853. Aún cuando, como señala Graciarena¹⁰, es la idea de Nación la que se fortalece frente a un Estado débil que demoró varios años en institucionalizarse.¹¹ Esta Constitución estableció para el gobierno argentino la forma representativa, republicana y federal, haciendo esto último aspecto referencia fundamentalmente, a una forma de estado. En este sentido existen en la Argentina tres niveles de gobierno, estructurando los dos primeros la forma de estado federal: el poder federal nacional; las provincias (14 en un principio en 1853, 23 actualmente); y los municipios, los que se estructuran diferentemente según cada provincia.

Desde el punto de vista económico en este período comienza a perfilarse la especialización del país en la exportación de productos no elaborados o primarios que lo incorporan al nuevo sistema económico internacional emergido a partir de la Revolución Industrial a lo largo del siglo XIX.¹² De todas maneras este perfil de "periferia exportadora de productos primarios"¹³ se concreta y estructura definitivamente en las tres últimas décadas de este siglo.

Debemos recordar que en las primeras etapas del capitalismo industrial en los países centrales el liberalismo plantea la noción del no intervencionismo estatal llevado a su extremo. Es por esto que el tratamiento del problema de la pobreza se hace con el mismo sentido y metodología con que se trataba a sus antecesores, el pordiosero y el mendigo: una dosis combinada de represión, encierro y dádiva, según el caso que se trate, es lo necesario cuando "la pobreza puede ser imputada a los vicios del individuo".¹⁴ La característica central de estas prácticas es que contienen una racionalidad negativa, no se reciben por haber adquirido un derecho, sino que son producto de la voluntad y compasión del que la entrega. "Un segundo aspecto que caracteriza el 'Socorro a los Pobres' durante este período es la firme voluntad de diferenciar a los 'pobres desvalidos', que merecían la virtud de la limosna y la atención oficial, de los denominados 'pobres válidos para el trabajo'. Para estos últimos tan sólo la incorporación al trabajo es considerado un medio aceptable de resolver sus necesidades"¹⁵

Sin embargo, con el incremento del pauperismo este se transforma en un problema social donde los ciudadanos libres que venden su fuerza de trabajo en el mercado se convierten en la población objeto de las intervenciones. En el mismo movimiento, de filantropía a derecho social, es el estado el que se va haciendo cargo de las nuevas acciones que enfrentan la problemática. El desarrollo de la sociedad industrial y el pauperismo imprimen una

⁸ GRACIARENA, J. (1984); página 46.

⁹ DI FILIPPO, Armando (1989); página. 4.

¹⁰ GRACIARENA, J. (1984); página 47.

¹¹ "La tardía formación efectiva del Estado (al margen de la multitud de constituciones aprobadas casi todas caricaturales con respecto al ejercicio real del poder político), fue precedida de un largo cuestionamiento y resuelta por medio de luchas políticas y conflictos armados, que dejaron como secuela profundos y duraderos resentimientos en los bandos derrotados. La consecuencia fue que la idea de Nación, no sólo se formó anticipadamente y de un modo relativamente autónomo, esto es, sin referencia a un Estado central que gozase de legitimidad incuestionable, sino que se constituyó por sí sola en principio aglutinante de los distintos y contrapuestos sectores de la población." GRACIARENA, J.; *ibidem*, página 47.

¹² DI FILIPPO, Armando (1989); página. 3.

¹³ DI FILIPPO, A. (1989) página 3.

¹⁴ TENTI, Emilio (1987); página 23.

¹⁵ MORELL, Antonio (2002); página 15.

nueva racionalidad a la acción social del estado. De la política represiva se pasa a una política productiva. En este sentido, toma cuerpo nuestra idea central de que la decisión de la intervención estatal está determinada por la concepción explicativa de la realidad social del momento y del grado de conflictividad y cuestionamiento del orden social esta realidad social problematizada alcance. Es decir, “la aflicción de un grupo social no es por sí un *problema social* a menos que sea constituida como tal, por la acción eficaz de sujetos interesados de distintas maneras en imponer un tal estado de cosas (perjudicial desde algún punto de vista), como una situación problemática para la sociedad en su conjunto. O porque las condiciones de tal aflicción tienen ya una significación social tal, que cuestionan la legitimidad del sistema institucional por sí mismas. En tal caso, la disputa es por los términos en que se imponen y el contexto en el cual se las define y enmarcan las soluciones”¹⁶ O sea, a partir del reconocimiento de la problemática y de la decisión de intervención comienzan a operar las formas explicativas, las instituciones y los modos de intervención.

En nuestro país, siguiendo con la lógica del proceso descripto encontramos en este período “la institución de la beneficencia pública en Buenos Aires, creada mediante decreto del gobierno de la provincia en 1823”¹⁷ haciéndose cargo de la atención hospitalaria y del asilo de indigentes. Previamente, en los momentos finales del período colonial, “en la ciudad, pobres y mendigos solían ser destinatarios de algunos mendrugos de pan afuera de las iglesias. Los pobres vergonzantes gozaban de un mayor status, es decir, pertenecían a la denominada gente decente y las organizaciones asistenciales o la Iglesia misma se ocupaban de sus graves carencias”¹⁸

Sin embargo, la intermitencia y escasa centralidad son características adicionales de estas acciones. Nos encontramos en un momento histórico en el que podemos observar el punto de inflexión entre las dos lógicas descriptas anteriormente. La lógica negativa del encierro y la exclusión va dando paso a la lógica positiva del reconocimiento al derecho a la prestación - expresado en la preocupación planteada en la Constitución Nacional de 1853 que en su Artículo 5 reconoce a las provincias la facultad y obligación de asegurar la educación primaria en su territorio -. La filantropía va a dar paso hacia fines del período a las acciones regulares del estado.

Desde el punto de vista de la herramienta conceptual definida, no existen claramente en esta etapa regulaciones o acciones estatales clasificables como sociales ya que no existe reconocimiento de responsabilidad social respecto a alguna situación indeseada que afecte a grupos o individuos. Por lo tanto, la definición societal de las situaciones indeseadas presenta la raigambre medieval en la cual se deposita la explicación de la problemática en las características particulares de los individuos afectados. “La Sociedad de Beneficencia resumía de ese modo un plano de colaboración entre la sociedad emergente del proceso revolucionario representado por las damas de elite y un incipiente Estado cuyas dimensiones y competencias municipales, provinciales y nacionales no estaban claramente definidas y delimitadas”¹⁹

Asistiremos hacia el final de esta etapa de la historia argentina a la superposición de ambos procesos caracterizando el comienzo del fenómeno de las políticas públicas sociales. Pero habrá que esperar al próximo período para que podamos encontrar la consolidación definitiva de las acciones estatales en materia social.

¹⁶ GRASSI, Estela (2001); página 4.

¹⁷ ISUANI, Ernesto (1989); página 8 .

¹⁸ MORENO, José Luis (2004); página 72.

¹⁹ MORENO, José Luis (2004), página 74.

II.2 El capitalismo oligárquico

Este período comienza con los gobierno de la llamada generación del 80, extendiéndose hasta mediados de la década del treinta, consecuentemente con la crisis del capitalismo mundial.

"La etapa del capitalismo oligárquico contiene características de orden político y económico que la diferencian de los demás períodos históricos argentinos. Respecto a lo político, esta matriz de relaciones estado-sociedad-mercado, se caracteriza por: la estabilidad institucional hasta 1930; el predominio del conservadurismo hasta la liberalización política en 1912; y la permanente evocación de democraticidad de un sistema que en la realidad no lo era. Respecto a lo económico, se trata de un sistema que produce una profunda inserción del mercado nacional en el mercado capitalista mundial vía la exportación de materias primas y la importación de manufacturas y activos financieros."²⁰

Respecto a este último aspecto, durante el período del capitalismo oligárquico se produjo un profundo desarrollo de una agricultura capitalista (principalmente asentada en la pampa húmeda) que fue diluyendo la estructura social del campesinado, la que durante muchos años se constituyó en la base electoral de los principales partidos políticos. Durante este período, se estructuró una economía basada en las exportaciones de materias primas (esencialmente agropecuarias), en el marco de un libre intercambio comercial con las naciones de Europa (Gran Bretaña) y Norte América, y siguiendo una clara estrategia de crecimiento hacia afuera (concepto utilizado en las clasificaciones de la estructura productiva argentina por la CEPAL). Posteriormente, a fines de la Primera Guerra Mundial, "comienza un incipiente y circunscrito desarrollo industrial, que recibe un fuerte impulso después de la gran crisis de los años treinta. En cada una de estas etapas el proceso se ve decididamente influido por la evolución de la economía internacional."²¹

"Este esquema de crecimiento económico y de estrecha vinculación con el mercado internacional fue acompañado por una agresiva política de aliento a la inmigración europea, pero principalmente, a través de una política de aliento a la inversión extranjera, particularmente inglesa. Las inversiones extranjeras se situaron entre otras áreas, en el sector servicios públicos y comunicaciones (ferrocarriles, electricidad), y en los servicios financieros. La inversión extranjera, firmemente ligada al modelo de desarrollo económico, se estructuró a partir de éste y fue factor principal de su permanencia en el tiempo. Contribuyó a configurar el espacio de relaciones y comunicaciones en territorio argentino, el que se conformó radialmente a partir de Buenos Aires y la pampa húmeda."²²

En materia de política social, con la complejización de la sociedad y el avance del capitalismo industrial en el país, el tipo de intervenciones de índole represivas y exclutorias características del período anterior van dejando paso a otras de carácter positivo. El objetivo de las mismas es, por un lado, la integración social de vastos contingentes de inmigrantes llegados al país; y, por otro, la provisión de algunos "servicios sociales" a las personas que constituían la mano de obra de la industrialización incipiente.

Las intervenciones tendientes a paliar los problemas educativos y de salud pública marcan un punto de inflexión, a principios de este siglo, con las prácticas de tipo asistencialista

²⁰ AGUILO, J.C. y J. BERTRANOU (1996); página 10.

²¹ DI FILIPPO, A. (1989); página 6.

²² AGUILO y BERTRANOU (1996); página 10.

y/o represivo a indigentes y menesterosos del siglo pasado. Hay algo que también las diferencia notablemente: las segundas son realizadas en forma compartida por instituciones privadas y el estado; en las primeras la preeminencia estatal es casi total.

Observamos entonces, que con la instalación en el país de la denominada "cuestión social" se produce el quiebre definitivo entre la lógica asistencialista (en donde el asistido no tiene derechos sino que prima la buena voluntad del benefactor) y la lógica del derecho social (en donde por el solo hecho de ser ciudadano se tiene el derecho a recibir ciertas prestaciones sociales).

Este es un cambio radical en que el estado asume la responsabilidad de resolver los problemas de la sociedad en el área social. Independientemente de que las intervenciones que se decidan y ejecuten para paliar o suprimir los problemas detectados las ejerza el propio estado, instituciones privadas u organizaciones civiles, o el estado en forma mixta con alguna de éstas.

Con la instalación definitiva de la sociedad capitalista industrial la sociedad reclama y espera recibir del estado aquellas prestaciones sociales básicas que le permitan tener un nivel de vida mínimo establecido por esa sociedad en un momento determinado.

En 1880 se crea el Departamento Nacional de Higiene constituyendo el comienzo de las políticas sanitarias estatales. "Comienza de esta forma a perfilarse una tendencia destinada a centralizar la política de salud y darle carácter nacional".²³ La Ley Orgánica del Departamento Nacional de Higiene de 1891 completa este cuadro con regulaciones en materia de higiene y salud pública. Estas primeras prácticas en el campo de la salud por parte del estado se limitaban a la Ciudad de Buenos Aires. La relación con las provincias era débil y la administración sanitaria nacional no tenía jurisdicción sobre ellas²⁴ En éstas el mutualismo ocupaba un lugar preponderante en cuanto a la atención médica. En definitiva, son las primeras acciones normativas y de corte higienista que el estado argentino encara.^{25 26}

Respecto a la política de educación, de 1884 es la Ley 1.420 que instaura el Sistema Nacional de Educación por el que se consagra la educación laica, gratuita y obligatoria y en 1905 la denominada Ley Lainez faculta al Poder Ejecutivo a instalar escuelas en todo el territorio nacional a pedido de las provincias²⁷. Produciéndose, de esta manera la expansión del sistema educativo, una de cuyas características fue el carácter fuertemente centralizador.²⁸

Aún cuando el Banco Hipotecario Nacional fue creado en 1886 no hubo por décadas una política estatal que planificara la problemática en vivienda. Hay que esperar la llegada del gobierno peronista para encontrar una política sistemática y masiva en el áreas.

²³ PEREZ IRIGOYEN, Claudio; en ISUANI, E. (1989), página 174.

²⁴ Ibidem, página. 175.

²⁵ Podríamos suponer basados en el Art. 67 Inc. 16 de la Constitución Nacional de 1853, en donde se estipula como atributos del Congreso Nacional "proveer lo conducente a la prosperidad del país, el adelanto y bienestar de todas las provincias".

²⁶ Acciones que "fueron un modestísimo paliativo a las urgencias populares que sólo pudieron satisfacer en pequeña proporción", RECALDE, Héctor (1991); página 8.

²⁷ Bajo el amparo de esta ley el gobierno nacional suplantó, en las provincias de menor crecimiento económico, la acción provincial. A tal punto, que en algunas provincias "más de la mitad de la matrícula de educación primaria correspondía al gobierno central", TEDESCO, J. C. (1986); página 249.

²⁸ "El sistema educativo creado en este período tuvo un fuerte acento estatista-centralizador. Esto queda demostrado a través de las proporciones en que el Estado como agencia educadora asumió su tarea en el ámbito nacional y, por otra parte, en las relaciones de fiscalización que estableció sobre las otras agencias de tipo privado", TEDESCO, J. C. (1986); página 163.

Hacia 1904 se dio cobertura previsional a todos los empleados de la administración central del estado²⁹ y en 1915 los ferroviarios cuentan con la primera caja previsional para trabajadores privados generalizándose esta política previsional, originada en el siglo pasado, basada en una lógica particularista y no universalista. A pesar de esto, "la expansión del mecanismo del seguro social dejó fuera del sistema a la mayor parte de los trabajadores ya que hacia 1944 solamente un 7% de la Población Económicamente Activa (PEA) estaban afiliados a las distintas cajas"³⁰

Todos estos ejemplos concretos nos permiten afirmar que, con el cambio de racionalidad en cuanto a la aparición de la "cuestión social" como problema público, en esta etapa podemos observar las primeras políticas sociales implementadas en Argentina. Es decir, existe la definición de situaciones indeseadas que afectan a grupos o individuos las cuales deben ser solucionadas desde el accionar estatal. Este proceso alcanzó su máxima dimensión en el marco del modelo socio-económico y estatal de la próxima etapa.

II.3 El Estado regulador-interventor

Durante la década de los 30's, en gran parte de los países de Europa y América las reglas de juego en la política pública comenzaron a cambiar en el sentido de una mayor intervención estatal en la regulación y orientación de las interacciones sociales, dejando paulatinamente atrás los mecanismos asignadores del mercado nacional e internacional, propios de un período anterior³¹. "En buena parte de los países de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México, Perú y Uruguay) se conformó gradualmente a partir de los años 30 una matriz sociopolítica a la que le aplicaremos el nombre de Estado regulador-interventor."³² Comienza a perfilarse el llamado "proceso de industrialización por sustitución de importaciones"³³ que predominó desde la posguerra hasta la crisis de los años ochenta.

En suma, el Estado Nacional principalmente, desarrolló una serie de funciones durante este período, funciones que pueden clasificarse como de tres tipos: funciones en el proceso de acumulación (Estado empresario, regulador y promotor); funciones en el proceso de redistribución (Estado regulador-mediador y prestador social); y funciones en el proceso político.

Si bien el apogeo del Estado regulador-interventor se encuentra durante la época del Peronismo de las décadas del cuarenta y cincuenta, podemos afirmar que los principales rasgos de esta matriz sociopolítica se mantienen aún durante los gobiernos militares, y hasta fines de la década de los setenta.

Respecto a las experiencias concretas de políticas sociales durante el período del estado regulador-interventor, hacia mediados de siglo toma fuerza la idea de intervenciones públicas centralizadas y coordinadas. Y con la llegada al poder del peronismo estas intervenciones públicas, enmarcadas en el notable desarrollo del aparato estatal, se inscriben en la particular relación planteada por este gobierno entre los sindicatos y el estado.

²⁹ ISUANI, E. (1989); página 15.

³⁰ GOLBERT, L. y R. LO VUOLO; "El sistema previsional en discusión", en ISUANI, E. (1989), página 127.

³¹ Para el caso de los principales países de América Latina, el período anterior señalado ha sido denominado 'Capitalismo Oligárquico', ver CAVAROZZI, Marcelo (1978).

³² AGUILO y BERTRANOU (1996); página 14.

³³ DI FILIPPO, A. (1989); página 12.

El proceso de expansión de la matrícula y de creación de establecimientos educativos originados en los primeros gobiernos del período anterior tuvo una etapa de estancamiento entre los años 1930-1945, encontrando su tasa de crecimiento más significativa durante los años del gobierno peronista.³⁴ Esto lleva a que en el año 1950 la Tasa Bruta de Escolarización Primaria para Argentina fuera del 84,5% y la Tasa Bruta de Escolarización Media fuera 15,2%³⁵.

Las acciones regulatorias e intervencionistas en el campo de la salud que observamos en el período anterior se intensifican a partir de 1.944 cuando todos los entes dedicados al tema se centralizan en la Dirección Nacional de Salud, estableciéndose además, cuatro delegaciones regionales a lo largo del país. Este impulso continúa tomando fuerza con la sanción del Código Sanitario Nacional en 1.947 y con la elevación de la Secretaría de Salud a rango de Ministerio. Aún cuando la administración peronista aumentó notablemente la presencia del sector público en el área, continuó consolidándose un sistema que llega a nuestros días conformado por otros dos sectores además del público³⁶: el privado y las obras sociales sindicales. La denominada Revolución Libertadora pretendió sin éxito reducir el sistema de salud. Lo mismo puede decirse de la administración radical posterior que intentó reordenarlo y racionalizarlo. Con el nuevo gobierno militar del general Onganía se debilita la presencia del sector público en el campo y se facilita el desarrollo del sector privado reforzado por el cambio de modalidad de operación de las obras sociales que de prestadoras directas pasan a ser intermediarias entre sus afiliados y el sector privado. Este proceso se consolida con la sanción de la Ley 18.610 de Obras Sociales de 1.970 que otorgó el manejo de las mismas a los sindicatos y estableció un piso de contribución para trabajadores y empleadores para su financiamiento

Como mencionamos en la etapa anterior respecto a la política de vivienda A la presencia del estado se inicia en forma más sistemática y con carácter masivo bajo el gobierno peronista³⁷ Durante este gobierno se intensifica la política crediticia hacia el sector basado en la gran disponibilidad de recursos provenientes de los sistemas de seguridad social. Esta forma de financiamiento hace crisis en los años sesenta, momento desde el cual se apelan a distintas fuentes para financiar estas políticas. Este esquema se completa en el año 1.972 en el que por Ley 19.929 se crea el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) con el objetivo de completar la política llevada a cabo por el Banco Hipotecario Nacional financiando viviendas multifamiliares y obras de infraestructura y equipamiento comunitario.

Respecto a la política previsional la cobertura legal de la población económicamente activa se completó prácticamente durante el segundo gobierno peronista³⁸ De todas maneras, esta situación no se repitió para los trabajadores autónomos urbanos y rurales. Durante este período se produjo un irracional crecimiento del sistema con la creación de distintas cajas de jubilaciones hasta que en el año 1.967 se racionalizó y reguló el sistema con la sanción de las Leyes 18.037 y 18.038. Sin embargo este intento no logró eliminar el carácter corporativo y fragmentado del sistema "que terminó de definirse como un híbrido cuando, a finales de la década del cincuenta, se estableció que el beneficio a percibir no guardaría relación con el

³⁴ TEDESCO, J.C. (1986), página 249.

³⁵ TEDESCO, J. C.; BRASLAVSKY, C. y CARCIOFI, R. (1982); Cuadro 8, Cuadro 41.

³⁶ Resulta paradójico para los estudiosos el doble impulso dado por el peronismo a dos sectores: las obras sociales y el público. Cabe preguntarse por qué en un período donde el sector público hizo un extraordinario esfuerzo de expansión de la infraestructura en salud, disponible en forma gratuita para el conjunto de la población, los sindicatos desarrollaron sus propios esquemas de atención, contando para ello con un amplio apoyo gubernamental, PEREZ IRIGOYEN, C.; en ISUANI, E. (1989), página 176.

³⁷ LUMI, Susana; "Hacia una política habitacional", en ISUANI, E. (1989), página 51.

³⁸ GOLBERT Y LO VUOLO, en ISUANI, E. (1989), página 128.

aporte sino con el salario al cese de la actividad.”³⁹

Este particular sistema de política social instaurado bajo los gobiernos peronistas se mantiene, sin sufrir modificaciones estructurales importantes, hasta la implementación del ajuste estructural de la economía argentina, y por consiguiente la reducción del gasto público y el achique del estado en los años ochenta y noventa. Es interesante destacar que las dictaduras militares posteriores aún cuando postulaban una retórica fundacional - en el sentido de rever todo lo actuado por el peronismo - no hicieron más que legalizar y fortalecer la modalidad y particularidad de las principales políticas sociales de aquel gobierno (los casos de salud y previsión social valen de ejemplo).

Acordamos que el desarrollo del Estado de Bienestar argentino operó mediante una acumulación superpuesta de distintas lógicas que terminaron constituyéndolo en un “híbrido institucional”. “El sistema de políticas sociales era un híbrido institucional en cuanto a sus principios de organización, cuya fuente de inspiración principal provenía del modelo corporativo. En consecuencia, el corazón del sistema (programas de pensiones, obras sociales y cargas familiares) fue establecido como sumatoria de cuerpos autónomos de seguros sociales financiados por impuestos al salario”⁴⁰. A una primera etapa, caracterizada por el temprano desarrollo de los servicios sociales de educación y salud pública, se agregaría, fundamentalmente a partir de la década del cuarenta, la cobertura del seguro social vinculado estrechamente a la categoría ocupacional. Ambas lógicas convivieron sin excluirse mutuamente, como lo demuestra el desarrollo simultáneo, durante la década peronista, de la estrategia universalista en el campo de la salud pública y la fuerte expansión del sistema de obras sociales sindicales”⁴¹

En definitiva, durante el período peronista, “se terminaron de configurar las formas de política social que serán las características de un “modelo argentino” de Estado Social o de Estado de Bienestar: la fuerte tutela jurídica del contrato de trabajo, junto con un sistema abarcativo (aunque fragmentado) de seguros sociales; la extensión cualitativa y cuantitativa del sistema educativo público, junto con una red desintegrada y laxa pero efectiva de grandes instituciones sanitarias públicas; y una asistencia social semiestatizada y politizada con nuevos tipos de transferencias distributivas, tales como las asignaciones familiares y la política de vivienda social”⁴²

El sujeto central de la intervención de este modelo argentino fue el trabajador asalariado. “El sujeto de los derechos sociales fue, en este modelo el trabajador formal. Se definió así, un perfil de ciudadanía social que si bien no tuvo un carácter universalista, logró articular un importante vínculo de integración social que funcionó como marco de contención social y a la vez de legitimación política del modelo vigente.”⁴³

Analizados con la herramienta conceptual estas experiencias concretas responden a la concepción de políticas sociales. Sistema de políticas sociales característico de un modelo de desarrollo socio-económico y de un tipo de estado hoy ya no vigente. Sistema que ha sufrido los embates (como toda política pública) de los ajustes fiscales de la actualidad y las críticas de expertos respecto a sus logros y formas de funcionamiento.

³⁹ BARBEITO A. y R. LO VUOLO (1992), página 122.

⁴⁰ LO VUOLO, Rubén (1993), página 185.

⁴¹ ALONSO, Guillermo (2000), página 47.

⁴² ANDRENACCI y otros (2004), página 88.

⁴³ BELMARTINO, S; LEVIN, S. y F. REPETTO (2001); página 57.

Creemos importante mencionar que acordamos con ciertos autores⁴⁴ en cuanto que la política social instaurada por los gobiernos peronistas, si bien era fundamentada por discursos de corte universalista -en el sentido del acceso a los bienes y servicios ofertados-, en la práctica generó estructuras que privilegiaron el status ocupacional por sobre la condición de ciudadano a la hora de recibir los beneficios. "La matriz política y económica que permeó la construcción y maduración del Estado de Bienestar argentino, no se explica ni por la cohabitación entre partidos políticos competitivos y políticas económicas keynesianas – al estilo de las socialdemocracias europeas – ni tampoco como un juego de presión de fuerzas sociales organizadas alrededor de reivindicaciones de clase. Mas bien aparece como una compleja telaraña donde se fueron agregando en forma anárquica las negociaciones entre el poder político de turno y los diferentes grupos corporativos.." ⁴⁵

De cualquier manera, este sistema de políticas sociales que emerge de la administración peronista y se consolida en las dos décadas posteriores era coherente con el tipo de estado y con el tipo de políticas públicas inherentes al modelo de desarrollo socio-económico. La lógica intervencionista estatal imprimió a todas las acciones públicas un contenido particular. La pretensión de planificarlo todo y hasta el último detalle no conllevó el mismo esfuerzo en determinar el grado de cumplimiento de lo planificado (nulo o escaso en la mayoría de los casos). En el ejemplo de las intervenciones públicas sociales, éstas fueron transformándose en estructuras burocráticas que se limitaban a repetir acciones realizadas en períodos anteriores sin la mínima evaluación del desarrollo de las mismas. Es probable que la disponibilidad de recursos hiciera que importara poco la efectividad del gasto.

Sin embargo, aún cuando compartimos algunas de las críticas planteadas por los expertos⁴⁶, creemos que estas particulares intervenciones deben ser entendidas como pertenecientes a una estructura estatal con una lógica de funcionamiento distinta a la actual. Por esto no compartimos el adjetivo de "irracionales" que se desprende de algunos trabajos como forma de calificación de estas políticas. Irracionalidad respecto a qué? a la lógica actual del modelo imperante, pero no irracional respecto a la lógica de funcionamiento del estado en la Época. Por otro lado, si vamos a comparar procesos, debemos reconocer que durante el período que tanto se critica se dieron grandes inversiones en capital físico (escuelas, hospitales, centros comunitarios, viviendas, etc.) que son impensables en la actualidad.⁴⁷ Esto no significa desconocer que "el pobre desempeño de las instituciones estatales a cargo de la política social durante la posguerra, más allá de los éxitos parciales en promover ciertos niveles de integración social, no puede vincularse exclusivamente con las dificultades que enfrentó el país en esos años para insertarse plenamente en un camino de crecimiento económico que respaldara las políticas de bienestar social. Buena parte de las deficiencias se asocian con la ineficacia de los organismos del Estado, derivada de la superposición de instancias de decisión, la baja calificación técnica de su personal, la coexistencia de diferentes propuestas de organización y distribución de poder para cada una de las áreas involucradas, y la consiguiente falta de homogeneidad, consistencia y capacidad de implementación de políticas definidas." ⁴⁸

⁴⁴ GOLBERT, L., en TITMUS, R. M. (1990); página 25.

⁴⁵ BARBEITO A. y R. LO VUOLO (1992), página 119.

⁴⁶ FRANCO, Rolando (1992); describe estas limitaciones como el "acceso segmentado, el universalismo excluyente y los problemas de institucionalidad" en "Nuevas orientaciones de la política social en América Latina", página 6.

⁴⁷ Puede realizarse una analogía con la obra de KUHN, en el sentido de que el paradigma actual se fetichiza como "verdadero" y "racional", estigmatizándose aquello que en el pasado gozó de la atribución de esas mismas cualidades, ver KUHN, Tomas (1980); "La estructura de las revoluciones científicas".

⁴⁸ BELMARTINO, S; LEVIN, S. y F. REPETTO (2001); página 58.

El sistema de políticas sociales de esta etapa intentó ser superado en los noventa con distintas recomendaciones centrales que, a nuestro juicio, enmascararan el retiro y responsabilidad del estado en la solución de la cuestión social y que no dieron cuenta de las ineficiencias estatales descritas. Retiro y deslindamiento de responsabilidades que son aceptados aconflictivamente en el marco de la cultura posmoderna⁴⁹.

II.4 Crisis del estado regulador-interventor

Hacia fines de los años ochenta, en el marco de una profunda crisis económica signada por el endeudamiento externo, tienen lugar en el continente un fuerte proceso de estancamiento e inflación que dio lugar a un acelerado retroceso respecto de los avances económicos y sociales logrados en la década anterior⁵⁰, todo ello acompañado por un marcado deterioro en la distribución del ingreso. Desde entonces la implementación de las políticas propugnadas por los organismos internacionales orientadas a la reducción de la intervención estatal y su contracara - el desarrollo de un proceso privatizador y de disminución del gasto público social - condujeron al agravamiento de las condiciones de inequidad en la distribución del ingreso. La desarticulación del modelo regulador-interventor a partir de mediados de los años setenta, genera opciones de ajuste fiscal y reforma del estado que comenzaron a manifestarse durante el propio gobierno militar iniciado en 1976, aunque podrán desarrollarse con mayor despliegue a partir de 1989 con la llegada a la Presidencia de Menem.

Es en esta presidencia en la que los postulados y las acciones derivadas de lo que se dio en llamar *Consenso de Washington* (1989) se tradujeron en un proceso de reordenamiento, ajuste y estabilización de las principales variables económicas. La presencia del Estado en la economía -el Estado productor, regulador y protector de las economías domésticas- fue considerada el factor causal de la crisis por su efecto pernicioso sobre el mercado y la iniciativa privada.

El *Consenso de Washington* estableció la necesidad de avanzar en la adopción de diez reformas: 1) disciplina fiscal con miras a la eliminación del déficit público; 2) modificación de las prioridades en torno al gasto público, eliminando subsidios y aumentando gastos en salud y educación; 3) reforma tributaria, aumentando los impuestos si esto fuese inevitable, pero manteniendo la preferencia por los impuestos de base amplia, esto es, los impuestos indirectos (ej.: el IVA); 4) los tipos de interés deberían ser positivos y determinados por el mercado; 5) determinación del tipo de cambio también por el mercado, garantizándose al mismo tiempo que fuese competitivo; 6) liberalización del comercio y orientación del mismo hacia los mercados externos; 7) eliminación de las restricciones a las inversiones extranjeras directas; 8) privatización de las empresas públicas; 9) desregulación de las actividades económicas; 10) garantías jurídicas firmes sobre el derecho de propiedad (BRESSER PEREIRA: 1991;16)⁵¹.

⁴⁹ Hemos desarrollado estas ideas en otro trabajo en el que relacionamos el clima cultural posmoderno y la aceptación acrítica del desmantelamiento del Estado de Bienestar en Argentina.

⁵⁰ Tal fue la magnitud de la crisis que la CEPAL acuñó el término "década perdida" para ilustrar la magnitud del retroceso en materia de desarrollo que sufrieron los países de América Latina y el Caribe en los años ochenta debido a la naturaleza profundamente regresiva del ajuste producido.

⁵¹ Como bien ha señalado Carlos Vilas, contrariamente a la opinión convencional que ve en el Consenso de Washington un conjunto de recomendaciones económicas, la mayoría de sus prescripciones fue de naturaleza política y, de hecho, tuvo como efecto una verdadera reforma política del Estado, en cuanto redefinición de la gravitación institucional de los objetivos, metas, intereses y aspiraciones de unos

La modificación en los patrones de desarrollo de la economía, efectuado a partir de la puesta en práctica de este verdadero recetario neoliberal, estuvo acompañado por altas tasas de desempleo, subempleo y subocupación; deterioro de las remuneraciones; aumento de las condiciones de pobreza en la población; retracción y pérdida de calidad en la cobertura de servicios básicos; degradación ambiental e incremento de la inseguridad, que ampliaron las desigualdades en términos de distribución del ingreso. LOPEZ (2003). No obstante, el costado social de las propuestas del Consenso de Washington ha sido secundario y marginal a la política económica dominada por una clara hegemonía de los mecanismos del mercado y con una concepción individualista de la problemática social, en donde el individuo en tanto consumidor es más importante que en tanto ciudadano.

Los principales fenómenos que pueden observarse respecto al sistema de políticas sociales provenientes de la etapa anterior son: a- Fortalecimiento del proceso de privatización; b- Procesos de transferencia y descentralización hacia las provincias de ciertas políticas sociales; c- Implementación de nuevas formas de acceder a los recursos sociales disponibles; y, d- Implementación de nuevas formas de concebir y realizar las políticas sociales.

Respecto a los dos primeros procesos, es la dictadura militar instaurada en 1976 la que comienza a implementar medidas de descentralización hacia las provincias de ciertas políticas sociales, fortaleciendo, además, el creciente proceso de privatización de otras como la política en salud.

En 1976 se promulga el decreto ley 21.883 por el que se transfieren los establecimientos asistenciales nacionales de salud a las provincias sin el correspondiente traspaso de los recursos financieros. La consecuencia de este proceso es que el 75% de la capacidad instalada del sector público en el área de la salud se encontraba en 1985 bajo jurisdicción provincial o municipal.

En 1978 se produce la transferencia de los establecimientos educativos pre-primarios y primarios del ámbito nacional al provincial, de esta manera en el año 1.982 estaban bajo jurisdicción provincial el 86,3% de los 23.034 establecimientos existentes en el país en ese momento.⁵²

Esta primera etapa de transferencia de las competencias en materia de servicios hospitalarios y educativos al ámbito provincial se produce bajo el régimen militar, sin soporte técnico ni financiero y en el marco de las primeras políticas de ajuste y reestructuración del estado implementadas en el país.

Si bien durante el primer gobierno de la restauración democrática no se observan acciones en materia de descentralización en las políticas sociales, creemos conveniente mencionar que durante la gestión de Raúl Alfonsín se implementó el Programa Alimentario Nacional (PAN), que "es el primer programa masivo de este tipo que se incorporó al sistema de políticas sociales y representó un reconocimiento explícito de la importancia creciente del fenómeno de la pobreza".⁵³

grupos o actores en detrimento de otros. Es decir, se modificó el peso institucional de los actores sociales y, por lo tanto, sus posiciones de poder. El resultado del "Consenso" fue un cambio drástico en las bases sociales del Estado y la institucionalización de un bloque de poder sustancialmente diferente del que había existido en el marco del Estado desarrollista, VILAS (2001).

⁵² TEDESCO, J. C. (1986), Cuadro 11.

⁵³ BARBEITO A. y R. LO VUOLO (1995); página 30.

Posteriormente se produce un segundo momento de transferencias de servicios sociales a las provincias comienza a partir de 1991 durante el gobierno de Carlos Menen con la Ley 24.049 y el Decreto Reglamentario 964/92. A través de estos instrumentos legales se transfieren a las jurisdicciones provinciales el resto de los hospitales en poder del ámbito nacional, los establecimientos nacionales de enseñanza media y educación superior no universitaria y ciertos programas sociales.

"Un elemento característico de este segundo momento de descentralizaciones de servicios sociales es la constitución de ciertos fondos que establecen mecanismos propios de coparticipación entre las provincias (a partir de indicadores específicos y por fuera de la coparticipación federal de impuestos) y que imponen a las jurisdicciones provinciales su afectación para fines específicos."⁵⁴

En definitiva, respecto a los "procesos de centralización/descentralización que afectan el sistema de políticas sociales durante este período observamos tres tipos de procesos:

- 1- La descentralización de servicios sociales en materia de salud y educación sin transferencia de recursos motivados por las políticas de ajuste y reestructuración del estado.
- 2- La centralización de la política previsional (con la incorporación de las cajas provinciales a la esfera nacional), uno de cuyos propósitos es la reestructuración del sistema previsional y la eliminación de los regímenes de privilegio.
- 3- La constitución y redefinición de fondos de desarrollo social (POSOCO, PROSONU, FONAVI e Infraestructura Social Básica - Ley 24.073) a partir de los cuales se transfieren a las provincias con afectación específica y mediante un mecanismo de coparticipación paralelo al de la coparticipación federal de impuestos."⁵⁵

Respecto a los puntos c y d planteados párrafos arriba queremos remarcar la generalización de nuevas formas y procedimientos para el diseño y ejecución de las políticas sociales. Estas son, además de la descentralización / desconcentración que es una herramienta importante del nuevo modelo, la utilización de los Fondos de Desarrollo o Inversión Social, los Bancos de Proyectos Sociales, la lógica del proyecto y la focalización como forma de acceso y asignación a/de los recursos. Trataremos esta temática en el próximo punto.

III: Nuevas formas de implementación de las políticas sociales o retiro del estado?

Creemos importante diferenciar internamente estas nuevas formas y metodologías a los efectos de clarificar el papel que juegan en el nuevo modelo en boga.

⁵⁴ AGUILO y BERTRANOU (1996); página 24.

⁵⁵ Ibidem, página 24.

La descentralización es un proceso más general de política pública, que por lo mismo afecta y se aplica en las políticas sociales, que tiene un carácter más político en el sentido que involucra decisiones de competencias legales y fiscales entre distintas colectividades políticas.⁵⁶ Esto no quiere decir que no se la mencione como una de las formas de modificación de las políticas sociales ha implementar al ponderarse todas sus potenciales virtudes en cuanto a la eficiencia en el uso de los recursos y a las posibilidades de participación de los beneficiarios de la política.

La focalización es un criterio que tiene que ver con uno de los aspectos que mencionamos en el punto I cuando trabajamos el concepto de política social. Es un criterio que pretende influir en la manera de definición y detección de los individuos afectados por situaciones indeseadas para la sociedad. Aun cuando pretende ser un criterio que dice respecto a la mejor manera de "localizar" a los sujetos beneficiarios de la política (con el objeto del uso eficaz y eficiente de los recursos) está influyendo en la definición del umbral mínimo de situaciones indeseadas aceptadas para la sociedad en un momento determinado. Es decir, al afirmar que debe usarse el criterio de la focalización para que las políticas sociales llegue a los sectores con pobreza extrema de la sociedad se está produciendo, al mismo tiempo, una definición respecto a los umbrales mínimos ha atender desde la política pública social. Nadie podría estar en contra de mejorar la forma de implementación de las políticas sociales para los grupos en extrema pobreza, pero esto no quiere decir relegar la discusión de si esta es la única política social que queremos. Es posible la existencia de un umbral mayor a partir del cual habrá una intervención estatal que el definido con los criterios de focalización hacia la extrema pobreza. En definitiva, creemos que el criterio de la focalización planteado como única forma de implementación de las políticas sociales es una forma enmascarada de presentar el retiro del estado en la provisión de políticas sociales.

Los Fondos de Desarrollo Social y los Banco de Proyectos son instrumentos de gerenciamiento de las políticas de los que nos interesa recalcar un aspecto central. Ambos suponen y se sostienen en la utilización de la lógica del proyecto como forma de resolución de las soluciones indeseadas. El proyecto como instrumento de resolución de los problemas y de ordenamiento de la intervención en la realidad es novedoso en las áreas sociales. De esto se desprende el vacío conceptual y metodológico que existía hasta no hace muchos años respecto a metodologías y técnicas para su formulación y evaluación. En el sistema anterior de políticas sociales se planificaba en términos generales, pero la asignación de los recursos no estaba dada por la presentación de proyectos específicos. No dudamos que la clarificación, presentación y priorización de las acciones que intentan modificar la realidad bajo la lógica del proyecto conlleva múltiples beneficios. Entre ellos, la posibilidad de evaluar lo proyectado y ratificar o rectificar en virtud de esta evaluación. Sólo queremos mostrar que esta lógica de presentación de las ideas de intervención no era utilizada en el pasado y que implica, por lo tanto, un sin número de dificultades para los agentes estatales o privados y para los beneficiarios que deben utilizarla si quieren acceder a financiamiento.

Otro de los supuestos que presentan algunos de los Fondos como requisito para acceder al financiamiento por parte de los afectados por las situaciones indeseadas es la agrupación. Es decir, son las distintas organizaciones comunitarias las que se privilegian, frente a los individuos, a la hora de acceder a los recursos públicos que se presentan en esta forma.

La situación que queremos pintar con estas consideraciones es que, más allá de los

⁵⁶

Se ha presentado una definición conceptual en: Ibidem, página 3.

pretendidos objetivos de reestructuración y racionalización que se sostienen cuando se plantea este nuevo modelo de gerencia pública social, encontramos veladas formas de retiro y deslindamiento de las responsabilidades estatales⁵⁷ en la resolución de las situaciones sociales indeseadas.

Es decir, podemos encontrar una multiplicidad de situaciones que describen la situación: el estado directamente desaparece como garante o efector de la provisión de determinados bienes o servicios; el estado aporta parte de los recursos o de los aspectos operativos u organizativos para la concreción de la prestación; en una gran cantidad de áreas sociales esenciales, el estado licita fondos contra la presentación de proyectos en donde se privilegian a las instituciones de la comunidad frente a los individuos aislados; en otras importantes áreas que llevan adelante acciones contra la pobreza, son las instituciones locales las que deben presentar proyectos para acceder al financiamiento.

Que queremos decir, con esta nueva modalidad no basta con estar afectado por la situación social definida como indeseada para la sociedad, en la mayoría de los casos, el potencial beneficiario de la política debe aportar recursos monetarios, organizativos e imaginarios para la solución de su problema. Debe organizarse, formular un proyecto, aportar recursos y estará en condiciones de competir por los escasos fondos disponibles para lo social. En otros casos se supone que existen instituciones locales de la sociedad civil (ONGs) o del estado (municipios, escuelas, centros de salud) con capacidad técnica y operativa para llevar adelante la formulación, ejecución y evaluación de los proyectos sirviendo de promotores o intermediarios de las poblaciones afectadas.

La nueva forma de implementación en la política de viviendas resulta paradigmática de las situaciones que hemos descripto. No sólo ha cambiado el concepto del bien en cuestión⁵⁸, vivienda por solución habitacional, sino que los afectados por la situación indeseada (déficit de vivienda) deben contar con una organización comunitaria, presentar un proyecto y aportar recursos para construirse la vivienda ya que el crédito estatal es insuficiente.

No está en discusión que estas formas descentralizadas pueden generar participación comunitaria en cuanto a la definición e implementación de la política. Esto es positivo, lo que intentamos mostrar es que nueva multiplicidad de requisitos necesarios para ser beneficiarios de determinada política está enmascarando un retiro del estado en la provisión de bienes y servicios en ciertas áreas sociales.

En síntesis, "en el marco de las reformas estructurales iniciadas a partir del gobierno de Menen, desde el nivel nacional se impulsaron cambios significativos en la gestión de los diferentes sectores sociales; dos de las ideas fuerzas que actuaron como usinas promotoras de estas transformaciones fueron la descentralización y la focalización. La descentralización, al poner en tela de juicio la capacidad del nivel central para administrar los servicios sociales a lo largo de todo el territorio nacional, promovió la transferencia de muchas de estas responsabilidades al nivel subnacional. La focalización, al implicar una mirada crítica sobre la modalidad universalista tradicional de los diferentes servicios y cuestionar la ineficiencia de los programas en cuanto a la llegada a quienes más lo necesitan, promovió instrumentos y modalidades para concentrar los esfuerzos en sectores específicos de la población"⁵⁹

⁵⁷ Descontamos que hay acuerdo respecto a reconocer la magnitud del ajuste fiscal y, por lo tanto, los fuertes recortes en la inversión pública y el gasto social desde los 80 a esta parte, como lo sostienen los principales organismos internacionales: CEPAL; "Panorama Social de América Latina y el Caribe. Edición 1991"; BANCO MUNDIAL; "Informe sobre el desarrollo mundial 1990".

⁵⁸ CATENAZZI, Andrea (1995); página 7.

⁵⁹ REPPETO, F. y J. MORO (2004); página 173.

IV- Capital social y empoderamiento. Redescubriendo a la sociedad luego de la devastación neoliberal

Existe un acuerdo generalizado en reconocer la naturaleza regresiva del ajuste estructural centrado en la política de privatización de las empresas de servicios públicos, la desregulación de la actividad económica, la descentralización administrativa y la reducción del gasto público y del gasto social, siendo una de las consecuencias de este proceso la magnitud del ajuste redistributivo que afectó, y afecta, a los estratos más desprotegidos de la población. En el marco del estancamiento del crecimiento económico se alcanzaron niveles de pobreza impensables para algunos países, en especial el nuestro.⁶⁰ A finales de los '90, y a pesar de las declaraciones y promesas de *derrame* y de los muchos recursos financieros originados en nuevo endeudamiento externo e invertidos en la implementación variados y superpuestos programas sociales de tipo asistencial, la pobreza seguía aumentando, así como la vulnerabilidad de nuevos sectores sociales.

La transformación es estructural: lo que emerge de la crisis y se consolida en los noventa es una nueva estructura social y un nuevo tipo de Estado. Consistentemente a este nuevo modelo de acumulación y su específica forma de Estado asociada, se produce una transformación en la forma de las intervenciones públicas sociales. Esto es: el retiro del Estado de la prestación de servicios considerados de su incumbencia (luz, agua, saneamiento), la descentralización de las pocas prestaciones que permanecieron en manos estatales hacia la órbita provincial o municipal y la instalación paulatina pero creciente de las nuevas formas de gestión de las intervenciones públicas sociales: focalización del gasto, banco de proyectos sociales, fondos de desarrollo social, programas y proyectos sociales como forma casi excluyente de implementar el gasto y las acciones en el sector⁶¹.

Frente al no tan reconocido fracaso de las “Reformas de Primera Generación” – tal la frase acuñada para sintetizar los procesos de reducción y retiro del estado – sobreviene en los últimos tiempos la aparición de un intento por parte de las usinas de los grandes organismos internacionales de un reconocimiento de la necesidad de la institucionalidad a la hora de implementar con éxito las políticas de combate a la pobreza. “La segunda etapa, que surge a partir del reconocimiento de las limitaciones y fallas de la primera etapa de reformas, centra la atención en lo institucional y rescata el reconocimiento y el valor de las buenas prácticas”⁶² Aparecen entonces los conceptos de Capital Social, Gestión del Riesgo Social y Empoderamiento.

Ya hemos puntualizado que “los citados lineamientos representaron la contracara del retiro del Estado de sus obligaciones frente a la problemática social y terminaron definiendo lo que varios autores han calificado como “Programas pobres para pobres” o, en términos de Lo Vuolo, expresan políticas tan pobres como las personas hacia quienes se dirigen,

⁶⁰ En 2001 el 43% de la población de América Latina se encontraba por debajo de la línea de pobreza y el 18% por debajo de la línea de indigencia (CEPAL: 2002;14).

⁶¹ Estos proyectos se encuentran enmarcados en una nueva institucionalidad imperante desde principios de los 90 que son los Fondos de Desarrollo o Inversión Social. Los Fondos son recursos concursables por distintos tipos de proyectos (promoción de microemprendimientos, de pequeños agricultores, etc.) que funcionan, en algunos aspectos, al margen de la burocracia estatal (GODOY y RANGEL: 1998).

⁶² ACUÑA, Carlos (2001); página 2.

constituyendo, en realidad, “políticas ‘de’ la pobreza que no buscan la superación del problema sino encerrarlo en un espacio social delimitado y codificado de forma tal de ampliar los márgenes de tolerancia social y evitar así que altere el normal funcionamiento de la parte “sana” de la sociedad” (LO VUOLO: 1999;12). Programas coyunturales, que además de que no significan la creación de derechos por parte de los beneficiarios temporales, presentan la enorme contradicción de que por un lado pretenden crear las bases para cambiar el futuro de las nuevas generaciones y, por otro, se inscriben dentro de la *ideología individualista* que asegura que la asistencia social tiene un efecto negativo sobre la responsabilidad personal, creando una cultura de la dependencia.”⁶³

En definitiva, las políticas públicas modeladas en base a la gestión neoliberal del riesgo social estratégicamente responsabilizan al individuo por su pobreza en tiempos en que los recursos del Estado para el manejo de la pobreza están disminuyendo. No se retan ni se cuestionan las inequidades estructurales que crean y perpetúan las condiciones de pobreza. La GRS está basada en un modelo liberal de atribución de responsabilidades, en el cual si los individuos mejoran su suerte en la vida es debido a sus propias elecciones responsables; si fracasan es a causa de sus malas elecciones. Las estrategias de GRS son simplemente una justificación para devolver la responsabilidad del manejo de la pobreza al individuo y a su familia. El discurso que presenta a los pobres como adultos activos, capaces de hacer elecciones, también constituye una justificación de la transformación del papel del Estado.

Las concepciones basadas en la gestión del riesgo social vienen a constituir una vuelta de tuerca remozada de las formulaciones neoliberales en materia de política social una vez desmontado (por privatización) el Sistema de Seguridad Social y sustituidos los derechos universales por programas contra la pobreza dirigidos a grupos objetivos. En particular, se sostuvo que los programas de asistencia social estaban asociados con la corrupción política y las prácticas electoralistas.

En definitiva se trató de crear agentes activos, capaces de aprovechar las oportunidades económicas productivas con el objetivo de reducir el riesgo futuro individual de pobreza por medio de estrategias de prevención que aumentaran la responsabilidad de los pobres de su propio éxito o fracaso futuro en escaparse de la pobreza. Nueva racionalidad de gobierno que desplazaba la atención de la responsabilidad estatal por la atención de los pobres hacia estrategias de auto-prevención individual de la pobreza, a través del establecimiento de la responsabilidad individual y la promoción de “elecciones racionales

Asimismo, creemos finalmente que “en no pocos casos los enunciados a favor del empoderamiento aparecen sospechados en sus intenciones, situados muchas veces en la contradicción entre los objetivos declarados y los discursos en favor de la equidad, por un lado, y la realidad de una práctica que desmiente el progresismo de manual operativo inspirados por la corrección política. No resulta una cuestión menor en el análisis responder a la pregunta: ¿En qué consisten las propuestas del empoderamiento? Se pretende, por caso, *crear las condiciones para la alteración del equilibrio de poder establecido en relaciones claramente desiguales* o se trata, simplemente, de una abstracción sin efectos prácticos, una concesión más al sinfín de vocablos que las usinas terminológicas de la nueva ola del gerenciamiento social imponen en léxico de la política social”⁶⁴

⁶³ AGUILO, J. C. y F. SISLIAN (2005); página 6.

⁶⁴ AGUILO, J. C. y F. SISLIAN (2005); página 11.

Conclusiones

Hemos intentado mostrar a lo largo del trabajo que no es posible analizar y explicar a las políticas sociales desligadas del tipo de estado y del modelo socioeconómico imperante en la sociedad.

Para esto elaboramos una conceptualización sobre las mismas que nos permitió detectarlas y entenderlas en las distintas etapas del desarrollo socioeconómico argentino. En este sentido, hemos puesto énfasis dos etapas: la del estado regulador-interventor y la presente con la crisis de este modelo y las distintas oleadas de recomendaciones de reforma. Esto porque nos interesaba marcar algunas cuestiones que no son tenidas en cuenta en la mayoría de los análisis sobre el fenómeno de las políticas sociales de la actualidad.

En primer lugar, se critica las formas de actuar del pasado sin contextualizarlas en el tipo de estado y el modelo económico en el que estaban insertas. Se produce entonces una "demonización" de las mismas, y al mismo tiempo, una "naturalización" de las recomendaciones presentes exponenciando sus virtudes. Nos parece necesario repetirlo, no puede entenderse a las políticas públicas sociales sin referenciarlas al tipo de estado y a las características del modelo de desarrollo imperante en la sociedad al cual éste último es funcional. Las políticas estatales no pueden ir más allá de los atributos definitorios de la sociedad capitalista, y por lo tanto, los distintos modelos de acumulación imperantes las determinan en sus formas y alcances.

En segundo lugar, encontramos que hay una idealización de los alcances y virtudes de los nuevos instrumentos recomendados para mejorar la implementación de las políticas sociales. En el sentido que muchas de sus potencialidades suponen condiciones sociales e institucionales inexistentes o inmaduras para que aquellas se cumplan. Basta mencionar el tema de la participación de los beneficiarios en el diseño y evaluación de las políticas que supone la existencia de procesos maduros de organización y participación comunitaria que no existen en la actualidad. O el supuesto de la existencia de instituciones públicas o privadas con capacidad en recursos humanos y técnicos como para ser gestores e intermediarios de las demandas sociales frente a las nuevas formas de financiamiento que choca con la realidad del ajuste y achicamiento de las instituciones locales y provinciales.

Y, en tercero, no se reconoce que bajo los supuestos objetivos de racionalización y eficiencia, se están ocultando el retiro del estado como responsable de ciertas prestaciones sociales de cantidad y calidad definidas. La nueva cantidad de requisitos que debe contar el potencial beneficiario para acceder a la prestación o servicio social es una forma velada del retiro del estado. No basta con poseer las características o necesidades o estar afectado por las situaciones definidas socialmente como indeseadas y plausibles de intervención estatal, hay que aportar recursos monetarios, horas de trabajo, contar con organizaciones y diseñar las soluciones traduciendo las necesidades al lenguaje de los proyectos. Mediados por instituciones en crisis, sin recursos humanos capacitados y en el marco de la aparición de problemas sociales de una magnitud impensada como la desocupación y la exclusión social. Ocultamiento que puede visualizarse a nuestro juicio en la puesta en escena de nuevos conceptos – empoderamiento, capital social, gestión del riesgo social – que continúan presentando una visión economicista culpabilizante de la pobreza.

Bibliografía

ACUÑA, Carlos (2001); "Notas sobre los riesgos sociopolíticos que enfrentan procesos de empoderamiento y desarrollo inclusivo (con algunas recomendaciones)", trabajo presentado al Taller Internacional sobre Participación y Empoderamiento para un Desarrollo Inclusivo, Lima, Perú.

AGUILO, Juan Carlos (1996); *"Nuevas formas de acción de las políticas sociales en el clima cultural posmoderno: racionalización o deslindamiento de responsabilidades"*, Mendoza, Argentina, inédito.

AGUILO, J. C. y J. BERTRANOU (1996); *"Descentralización en Argentina: desarrollo, situación actual y perspectivas"*, Documento utilizado en el Seminario del mismo nombre, PNUD-Fac. de Ciencias Políticas y Sociales, UNC, Mendoza, Argentina.

AGUILO, J. C. y F. SISLIAN (2005); *"Empoderamiento en la lucha contra la pobreza. Sujetos y responsabilidades en el marco de las políticas neoliberales durante los noventa"*, Ponencia al Congreso Argentino de Sociología, Buenos Aires, Argentina.

ALONSO, Guillermo (2000); *"Política y seguridad social en la Argentina de los '90"*, Miño y Dávila Editores, Madrid.

ANDRENACCI, L., FALAPPA, F. y D. LVOVICH (2004); *"Acerca del Estado de Bienestar en el peronismo clásico (1943-1955)"*, en *"En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina"*, BERTRANOU, J., PALACIO, J. M. y G. SERRANO, Compiladores, Prometeo Libros, Buenos Aires, Argentina.

BANCO MUNDIAL; "Informe sobre el desarrollo mundial 1990".

BARBEITO A. y LO VUOLO, R. (1992); *"La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en la Argentina"*, UNICEF/CIEPP/LOSADA, Buenos Aires, Argentina.

BELMARTINO, S; LEVIN, S. y F. REPETTO (2001); *"Políticas sociales y derechos sociales en la Argentina: breve historia de un retroceso"*, en Revista Socialis Volumen 5, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, Santa Fe, Argentina.

BOURDIEU, P., CHAMBOREDON, J.C. y PASSERON, J.C. (1994); *"El oficio del sociólogo"*, Buenos Aires, SXXI.

BRESSER PEREIRA, L. C. (1991) *"La crisis de América Latina ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?"*, Revista Pensamiento Iberoamericano, Nº 19.

CATENAZZI, Andrea (1995); *"Vivienda y bien público. La operatoria FONAVI"*, ponencia al Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política, Mendoza, Argentina.

CAVAROZZI, Marcelo (1978); *"Hacia una caracterización del capitalismo oligárquico"*, Revista Mexicana de Sociología, México.

CASTEL, Robert (1997); *"La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado"*, PAIDOS, Estado y Sociedad, Buenos Aires.

CEPAL (1990); *"Transformación productiva con equidad"*, Santiago de Chile.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA (1991); *"Panorama Social de América Latina y el Caribe."*; Santiago de Chile.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA (2002) *Panorama social de América Latina*. Edición 2001-2002, LC/G/2183-P, Santiago de Chile.

DI FILIPPO, Armando (1989); "América Latina en la economía mundial", Documento EIN-57, ILPES-CEPAL-ONU, Santiago de Chile.

FRANCO, Rolando (1992); "Nuevas orientaciones de la política social en América Latina", Documento ILPES LC/IP/R 115, Santiago de Chile.

GODOY, Lorena y Marta RANGEL (1998); *"Nuevas experiencias en Política Social: Los Fondos de Inversión Social en América Latina y el Caribe"*, en Franco, R. y D. Rivarola Editores "Inequidad y política social", CPES-CEPAL-IUDES, Paraguay.

GOLBERT, Laura (1994); "El estado y la cuestión social. Un conflicto de interpretaciones", Inédito.

GRACIARENA, Jorge (1984); "El Estado latinoamericano en perspectiva. Figura, crisis, retrospectiva", Doc. PPU-5, ILPES/CEPAL/ONU, Santiago de Chile.

GRASSI, Estela (2001); *"Cuestión social, cuestión de Estado: lo político de la política social"*, VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires.

ISUANI, Ernesto (1989); "Estado democrático y política social", EUDEBA, Buenos Aires.

KUHN, Tomas (1991); "La estructura de las revoluciones científicas", FCE México, México.

LOPEZ, Beatriz H. (2003) "Políticas Sociales comparadas. El caso argentino" en *Cuadernos CEPAS* Nº 13, Buenos Aires.

LO VUOLO, R. y A. BARBEITO (1994); *"La nueva oscuridad de la política social. Del estado populista al neoconservador"*, Miño y Dávila Editores-Ciepp, Buenos Aires, Argentina.

LO VUOLO, Rubén (1999); *"La pobreza de la política contra la pobreza"*, Miño y Dávila Editores-Ciepp, Buenos Aires, Argentina.

MINUJIN, Alberto Editor (1993); *"Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo"*, UNICEF-LOSADA, Buenos Aires, Argentina.

MINUJIN, Alberto, Editor (1993); "Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina", UNICEF-LOSADA, Buenos Aires, Argentina.

MORELL, Antonio (2002); *"La legitimación social de la pobreza"*, Anthropos Editorial, Barcelona España.

MORENO, José Luis (2000); *"La política social antes de la política social (Caridad, beneficencia y política social en Buenos Aires, siglos XVII a XX)"*, Trama Editorial/Prometeo Libros, Buenos Aires.

MORENO, José Luis (2004); *"Dos siglos de política social en el Río de la Plata"*, en "En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la

Argentina”, BERTRANOU, J., PALACIO, J. M. y G. SERRANO, Compiladores, Prometeo Libros, Buenos Aires, Argentina.

OFFE, Claus (1992); *"Un diseño no productivista para las políticas sociales"*, en "Contra la exclusión", Rubén Lo Vuolo et al, CIEPP, Buenos Aires, Argentina.

RECALDE, Héctor (1991); *"Beneficencia, asistencialismo estatatal y previsión social/1"*, Biblioteca Política Argentina, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

REPPETO, F. y J. MORO (2004); "Capacidades institucionales y políticas sociales", en "En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina", BERTRANOU, J., PALACIO, J. M. y G. SERRANO, Compiladores, Prometeo Libros, Buenos Aires, Argentina.

TEDESCO, Juan Carlos (1986); *"Educación y sociedad en la Argentina (1880-1945)"*, Ediciones Solar, Buenos Aires, Argentina.

TEDESCO, J. C., BRASLAVSKY, C. y R. CARCIOFI (1982); *"El proyecto educativo autoritario. Argentina 1976-1982"*, FLACSO, Buenos Aires, Argentina.

TENTI, Emilio (1987); "Notas sobre génesis y desarrollo de la política social del estado moderno", Inédito.

VILAS, Carlos (2001) *El síndrome de Pantaleón. Política y administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno*, Ponencia al Primer Congreso Argentino de Administración pública, Rosario.